



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 czerwca 2015 r.

Poz. 2677

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.51.5.2015.AB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 12 czerwca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Kłodzku Nr X/58/2015 z dnia 28 maja 2015 r. zmieniającej uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Kłodzko.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kłodzku w dniu 28 maja 2015 roku podjęła uchwałę nr X/58/2015 zmieniającą uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Kłodzko.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 3 czerwca 2015 roku.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w związku z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 11 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 87) – dalej także jako: ustawa zmieniająca.

Przedmiotową uchwałą dokonano nowelizacji uchwały z dnia 25 października 2012 r. Nr XXVII/291/2012 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Kłodzko. Data podjęcia kwestionowanego aktu prawa miejscowego ma istotne znaczenie dla oceny jego legalności. Podstawa prawna do wydania regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie (tj. art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) uległa bowiem nowelizacji z dniem 1 lutego 2015 r.

Pomimo dokonanej zmiany, na mocy art. 11 ustawy zmieniającej, dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zachowały moc na okres na jaki zostały wydane jednak nie dłużej niż na 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej. Tym samym, na mocy przepisu ustawowego, mimo zmiany podstawy prawnej do jego ustanowienia, zachował moc prawną także akt prawa miejscowego, którego nowelizacji chciano dokonać kwestionowaną uchwałą.

Taki stan prawny ma charakter wyjątku, należy bowiem pamiętać, iż „podstawowa reguła walidacyjna stanowi, że zmiana przepisu upoważniającego do wydania przepisów wykonawczych do ustawy prowadzi do uchylenia przepisów wykonawczych z dniem wejścia w życie zmiany przepisów upoważniających, a jedyny wyjątek od tej zasady ma miejsce, kiedy zostanie wprost przewidziany w akcie zmieniającym przepisy upoważniające” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2011 r., II OSK 1590/10, LEX nr 1151938). Taki wyjątek znalazł zastosowanie w ramach wskazanej nowelizacji.

W art. 94 Konstytucji RP ustalono konieczność stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. W sytuacji, w której upoważnienie ustawowe zostało zmienione, a żaden przepis szczególny nie wprowadza tymczasowych reguł dopuszczających nowelizowane aktu wydanego w oparciu o podstawę prawną w brzmieniu już nieobowiązującym, to dokonywanie zmian w uchwale ustanowionej na podstawie delegacji prawodawczej w brzmieniu już nieobowiązującym nie jest stanowieniem aktu w granicach upoważnienia. Tym samym działanie takie stoi w sprzeczności ze wskazanym przepisem konstytucyjnym.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego regulowanej art. 2 Konstytucji RP wynika zasada prawidłowej legislacji, która ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie, dokonane przez Radę Miejską w Kłodzku, godzą w „rudymentalne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), co stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Jako, że niedopuszczalne jest nowelizowanie aktu prawa miejscowego utrzymanego czasowo w mocy (bez wyraźnego przepisu ustawowego umożliwiającego takie działania prawodawcze), a art. 11 ustawy zmieniającej (ani żaden inny przepis) nie przewiduje możliwości nowelizowania czasowo aktów utrzymanych na jego podstawie w mocy, należy stwierdzić, że podęta przez Radę Miejską w Kłodzku uchwała w sposób istotny narusza art. 2 i art. 94 Konstytucji RP, a tym samym jest ona nieważna.

Można ponadto zwrócić uwagę na Zasady techniki prawodawczej regulowane załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), które przewidują – w § 33 ust. 1 – że: „Jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, można go wyjątkowo zachować czasowo w mocy, nadając przepisowi przejściowemu brzmienie: «Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. ... ustawy (tytuł dotychczasowej ustawy) zachowują moc do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych na podstawie art. ... ustawy»”.

W przypadku wprowadzenia takiej regulacji ustawowej – zgodnie z § 34 Zasad techniki prawodawczej – „nie nowelizuje się aktu wykonawczego zachowanego czasowo w mocy przez nową ustawę, chyba że ustawa ta wyraźnie przewiduje taką możliwość”. Powoływana wyżej ustawa zmieniająca nie dopuszcza dokonywania takich nowelizacji. Decyzja ustawodawcy jest w tym zakresie jednoznaczna – utrzymanie w mocy aktów „ma charakter przejściowy i ma na celu zapewnienie organom [...] odpowiedniego czasu na wydanie nowych aktów wykonawczych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 sierpnia 2006 r., K 25/06, LEX nr 208349).

Oznacza to, że organy stanowiące gmin nie zostały upoważnione do nowelizowania uchwał ustanowionych przed dniem 1 lutego 2015 r. na podstawie art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ustawodawca przewidział możliwość obowiązywania tych aktów przez okres nie dłuższy niż 18 miesięcy, jednak wskazany czas służyć ma podjęciu przez prawodawcę miejscowego nowego aktu.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz